

Mestrado em Gestão
Administração Pública

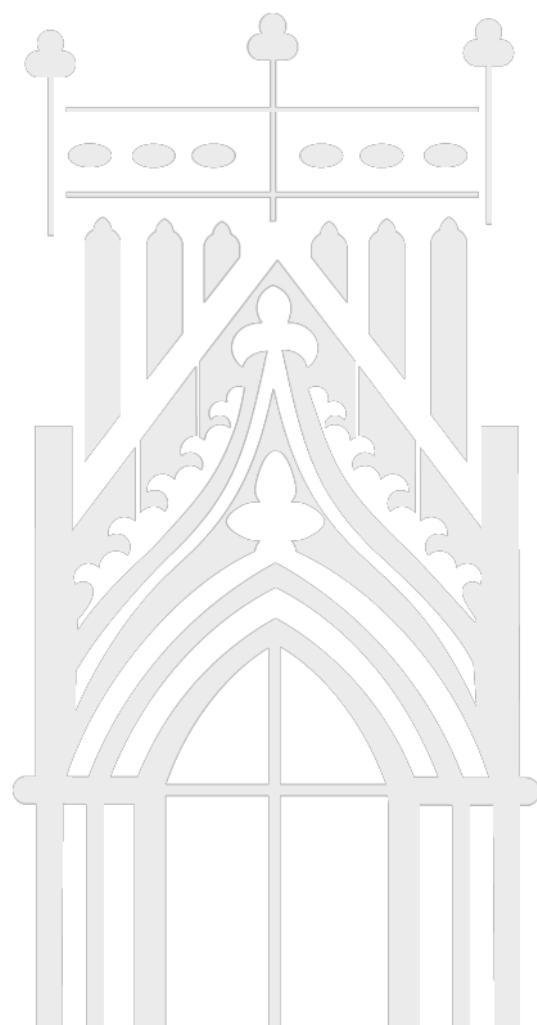
A Atuação dos Gestores e Fiscais de
Contratos e Convénios: Estudo de Caso do
SENAI-MA

Kerlane Marcelle Costa dos Santos

outubro | 2017



Escola Superior
de Tecnologia e Gestão





Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Instituto Politécnico da Guarda

A ATUAÇÃO DOS GESTORES E FISCAIS
DE CONTRATOS E CONVÉNIOS:
ESTUDO DE CASO DO SENAI-MA

PROJETO APLICADO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM GESTÃO (ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)

Kerlane Marcelle Costa dos Santos
Outubro de 2017

Gesp.010.02

[Texto redigido em Português do Brasil]



Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Instituto Politécnico da Guarda

A ATUAÇÃO DOS GESTORES E FISCAIS
DE CONTRATOS E CONVÊNIOS:
ESTUDO DE CASO DO SENAI-MA

PROJETO APLICADO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
GESTÃO (ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)

Orientadora: Professora Doutora Rute Abreu

Kerlane Marcelle Costa dos Santos

Outubro de 2017

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pelo dom da minha vida, por ensinar que existe um tempo certo para cada coisa em baixo do céu. Sem ele, eu nada seria, pois nele eu confio e descanso todos os meus dias, noites e propósitos para que me conduza sempre no caminho certo.

Aos meus pais, Ronaldo e Concita, pelo amor incondicional, por terem feito da minha instrução uma prioridade, pelos exemplos de determinação e persistência, pelo apoio e pela transmissão de valores como, ética, trabalho, honestidade, entre outros, essenciais à minha conduta, vida acadêmica e profissional.

Ao meu esposo, Silvano Neto, eterno namorado, pelo seu grande amor, pelos constantes incentivos no crescimento profissional e intelectual, pelo companheirismo, pela compreensão das nossas prioridades e pelos momentos de ausência.

À minha irmã, Rejane Valéria, pelo exemplo profissional no campo acadêmico.

Aos meus padrinhos, Lena e Edivaldo Assis, por confirmarem em Deus a importância do batismo, pela presença, importância e pelos conselhos de vida.

Aos meus familiares de sangue e àqueles que o coração escolheu também para amar como tal, por dividirem conosco momentos de alegria e descontração na trajetória da vida.

Aos meus amigos de infância, escola e graduação, pela amizade verdadeira que nem a distância consegue separar.

Aos companheiros de trabalho pelo constante companheirismo e respeito.

Aos colegas de turma pelas lições aprendidas e pelo companheirismo durante os longos finais de semana.

Ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Maranhão, na pessoa do Sr. Diretor Regional, entidade pesquisa, pela oportunidade e acolhimento profissional, e a todos os colaboradores que contribuíam com a execução deste projeto aplicado.

Aos Professores do Curso de Mestrado, que nos transmitiram com perspicácia e entusiasmo mais conhecimentos.

A Coordenação do Mestrado na Fundação Sôsândrade, pelo planejamento das aulas e pela interlocução com o Instituto Politécnico da Guarda.

À Professora doutora Rute Abreu pela cordialidade com que dirigiu este projeto aplicado.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização deste projeto aplicado de mestrado.

RESUMO

A Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tal como define o artigo 37º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CNB, 1998a), bem como a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (CNB, 1998b), com o objetivo de otimizar os resultados de gestão.

A metodologia deste projeto aplicado, centrado na realidade do Brasil, suporta-se na análise teórica, através da revisão da literatura, dos contratos e convênios, desenvolvidos para a aquisição de bens e serviços e, sempre e quando, sejam celebrados entre o poder público e as entidades da administração, direta e indireta, partindo do pressuposto de que a eficiência representa a sua última finalidade. Assim como, a análise empírica estuda a atuação dos gestores e fiscais, através do processo de ajuste de termos, sejam: a partir de propostas decorrentes de procedimentos licitatórios ou da formalização de convênios para realização parcerias com o mútuo interesse.

Neste processo, a Administração Pública contará com a participação de outros parceiros do Terceiro Setor, designadas por Entidades do Sistema “S”, sem fins lucrativos, com personalidade de direito administrativo e que viabilizam a execução de serviços atribuídos pelo Estado que, isoladamente, não haveria condições de executar. Assim, estas entidades trabalham em conjugação com o Estado, submetendo-se ao controle do Tribunal de Contas da União, no Brasil, dado que colaboram com o desenvolvimento de serviços privados de interesse público e por isso recebem recursos financeiros, pelos quais devem prestar contas. Desta forma, o papel dos Gestores implica envolver-se em ações de acompanhamento sistemático dos atos de gestão das Entidades do Sistema “S”, auxiliados pela atuação dos fiscais em processos de fiscalização, desenvolvendo pelos órgãos de controle externo e no estrito cumprimento das leis e normas no Brasil, mantendo o foco no cidadão.

Palavras-chave: Sistema “S”, Contratos, Convênios, SENAI-MA, Brasil.

JEL Classification: M1. Management. K12-Contract Law

ABSTRACT

The Public Administration must comply with the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, as defined in Article 37º of the Federal Constitution of the Federative Republic of Brazil (CNB ,1998a), as well as, Constitutional Amendment nº 19 of June 4, 1998 (CNB, 1998b), with the objective of optimizing management results.

The methodology of this applied project, centered in Brasil, is based on the theoretical analysis. Through the literature review of contracts and agreements that has been develop for the acquisition of goods and services and, as long as, they are centered between the public authority and the entities of the administration, direct and indirect, based on the assumption that efficiency represents its final purpose. In the same way, the empirical analysis studies the performance of managers and supervisors, through the process of adjusting terms, either from proposals arising from tender procedures or from the formalization of agreements to achieve partnerships with mutual interest.

In this process, the Public Administration will count on the participation of other partners of the Third Sector; designated by the "S" System Entities, non-profit, with personality of administrative law and that enable the execution of services attributed by the State that, in isolation, would not exist conditions. Thus, these entities work in conjunction with the State, submitting themselves to the control of the Brazilian Court of Audit, since they collaborate with the development of private services of public interest and therefore receive financial resources, for which they are accountable. In this way, the role of the manager implies to be involved in actions of the systematic monitoring acts of management of the “S” System Entities aided by the action of the supervisors in acts of inspection, developing by the external control body and, in strict compliance, with the laws and standards in Brazil, keeping the focus on the citizen.

Keywords: System "S", Contracts, Agreements, SENAI-MA, Brazil.

JEL Classification: M1.Management. K12-Contract Law

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU – Advocacia Geral da União
APEX - Agência de Promoção de Exportações do Brasil
CE - Ceará
CEI - Cadastro Específico do Instituto Nacional do Seguro Social
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CLT - Consolidação de Leis Trabalhistas
CNI – Conselho Nacional da Indústria
FIEMA – Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
IDH - Índices de Desenvolvimento Humano
IEL – Instituto Euvaldo Lodi
INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
MA - Maranhão
MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
RQM – Requisição de Material
RQS - Requisição de Serviços
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC- Serviço Nacional de Aprendizagem do Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAI-MA – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Maranhão
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESC - Serviço Social do Comércio
SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI - Serviço Social da Indústria
SEST - Serviço Social de Transporte
STF – Supremo Tribunal Federal
STN- Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União

ÍNDICE

	Pág.
Índice de Figuras	xv
Índice de Quadros	xvii
 Introdução	 1
 PARTE I – ANÁLISE TEÓRICA	 11
 Capítulo 1 – Contratos e Convênios	 13
1.1 – Enquadramento	13
1.2 – Caracterização dos Contratos	16
1.3 – Caracterização dos Convênios	29
1.4 – Convergências e Divergências entre os Contratos e os Convênios	35
1.5 – A necessidade de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União	38
1.6 – Considerações Finais	41
 Capítulo 2 – Gestores e Fiscais de Contratos e Convênios	 45
2.1 – Enquadramento	45
2.2 – Diferenciação do papel do Gestor e do Fiscal	47
2.3 – Responsabilidade do Gestor e do Fiscal	50
2.4 – Procedimentos de Gestão e de Fiscalização dos Contratos e dos Convênios	54
2.5 – Da Jurisdição às Penalidades do Tribunal de Contas da União	59
2.6 – Considerações Finais	64

PARTE II – ANÁLISE EMPÍRICA	67
Capítulo 3 – Estudo de Caso do Sistema “S”: SENAI-MA	69
3.1 – Enquadramento	69
3.2 – Caracterização do SENAI-MA	70
3.3 – Procedimentos Licitatórios no SENAI-MA	75
3.4 – Contratos e Convênios no SENAI-MA	79
3.5 – Aspectos relevantes do Regulamento de Licitações e Contratos do SENAI-MA	82
3.6 – Considerações Finais	85
Capítulo 4 – Panorama da Atuação dos Gestores e Fiscais dos Contratos e Convênios	87
4.1 – Enquadramento	87
4.2 – Metodologia de Investigação	89
4.3 – Definição das Questões da Investigação	91
4.4 – Análise de Resultados dos Inquiridos	95
4.5 – Análise de Resultados com evidências da atuação dos Gestores e Fiscais dos Contratos e Convênios	97
4.6 – Considerações Finais	113
Conclusões	117
Referências Bibliográficas	125
Índice de Anexos	135
Índice de Apêndices	233